STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 3483
6 februari
2015

Advies Raad van State inzake het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand, het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en het Besluit toevoeging mediation in verband met het treffen van enige maatregelen inzake de gesubsidieerde rechtsbijstand

Nader Rapport

29 januari 2015
Nr. 595166
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand, het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en het Besluit toevoeging mediation in verband met het treffen van enige maatregelen inzake de gesubsidieerde rechtsbijstand

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 september 2014, nr. 2014001766, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 november 2014, nr. W03.14.0333/II, bied ik U hierbij aan.

1. Verhouding tot het recht op toegang tot de rechter

De Afdeling merkt terecht op dat het beheersbaar houden van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand op zichzelf een legitiem doel kan zijn voor het aanbrengen van beperkingen op de toegang tot de rechter, indien en voor zover de gekozen middelen in redelijke verhouding staan tot het te bereiken doel. De Afdeling vraagt aandacht voor het kunnen beoordelen van het gezamenlijk effect van alle maatregelen in het kader van de stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand op de toegang tot de rechter.

Door middel van dit besluit worden enkele maatregelen doorgevoerd die beogen op korte termijn enkele noodzakelijke wijzigingen aan te brengen die bijdragen aan een betere beheersbaarheid van het stelsel.

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is naar zijn aard een open eind-stelsel. Dat betekent dat er niet tevoren een vast omlijnd bedrag wordt bepaald tot waar de uitgaven belopen. Gelet op die omstandigheid is bij gesubsidieerde rechtsbijstand van belang dat het stelsel beheersbaar is. Dat wil zeggen dat het kostenniveau in de hand wordt gehouden, controleerbaar is en dat het stelsel als zodanig niet dusdanig overbelast raakt dat het feitelijk niet meer bereikbaar is voor degenen voor wie het daadwerkelijk is bedoeld. Dit brengt mee dat van tijd tot tijd heroverweging van het stelsel nodig is. Gesubsidieerde rechtsbijstand moet rechtzoekenden die de kosten van rechtsbijstand in redelijkheid niet geheel zelf kunnen dragen in staat stellen met juridische hulp een adequate oplossing voor hun serieuze geschillen te bereiken. Gesubsidieerde rechtsbijstand is daarmee een vangnet, voor rechtzoekenden die van deze voorziening afhankelijk zijn voor de toegang tot het recht. Dit besluit is noodzakelijk om maatregelen door te voeren die bijdragen aan de houdbaarheid van het stelsel als zodanig en, daarmee, het bereikbaar houden van het stelsel voor de rechtzoekenden die daarvan afhankelijk zijn voor een goede toegang tot de rechter. Met de aangekondigde maatregelen wordt de toegang tot de rechter niet afgesloten. Voor rechtzoekenden die van het stelsel afhankelijk zijn voor de oplossing van hun juridische geschillen en de gang naar de rechter blijft beroep op het stelsel mogelijk. Daarmee is beantwoordt aan de doelstellingen van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) en de daarop gebaseerde door de Afdeling aangehaalde arresten. Het algemeen deel van de nota van toelichting is op dit punt op onderdelen aangevuld.

Vanwege het onderzoek dat naar aanleiding van de motie-Scholten c.s.[1] wordt uitgevoerd kan niet vooruit worden gelopen op eventuele andere maatregelen die nodig zijn voor een betere beheersbaarheid van het stelsel.

2. Inhoud van de voorgestelde maatregelen

a. Algemeen

De Afdeling verwijst naar de passage in het algemeen deel van de nota van toelichting waarin wordt aangegeven dat het – in het licht van de toegang tot de rechter – voor het ontvangen van kwalitatief goede rechtsbijstand onder meer van belang is dat er voldoende gekwalificeerde rechtsbijstandverleners zijn die deelnemen aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. In dat kader wijst de Afdeling op het belang om in de toelichting een nadere motivering op te nemen van de maatregelen, waarbij wordt ingegaan op de te verwachten effecten voor het aantal rechtsbijstandverleners en de kwaliteit van hun dienstverlening.

In de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2013[2] wordt geconcludeerd dat de vraag naar en het aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand met elkaar in evenwicht zijn, en dat zelfs niet valt uit te sluiten dat in de toekomst een aanbodoverschot zal ontstaan. Naar de oorzaak van de toename van het aantal actieve advocaten in het stelsel is geen specifiek onderzoek gedaan. Wel bevestigt dit het beeld dat het voor advocaten nog altijd voldoende aantrekkelijk is om aan het stelsel deel te nemen. Daarbij moet worden aangetekend dat er, zoals de Afdeling ook in het advies aangeeft, de afgelopen jaren ook maatregelen zijn ingevoerd die zich richten tot rechtsbijstandverleners. Hun bereidheid om deel te nemen aan het stelsel blijft ook bij deze gewijzigde omstandigheden nog altijd voldoende in balans met de vraag naar hun diensten. Uiteraard blijf ik de ontwikkelingen op dit punt goed volgen.

De Afdeling wijst er terecht op dat het voor een effectieve toegang tot de rechter ook noodzakelijk is dat er voldoende gekwalificeerde rechtsbijstandsverleners deelnemen aan het stelsel. Een goede borging van de kwaliteit van de verlening van rechtskundige bijstand aan cliënten – of het nu om Wrb-gerechtigden of anderen gaat – is primair een verantwoordelijkheid van de beroepsgroep zelf. Die verantwoordelijk vloeit voort uit het uitgangspunt dat onafhankelijke èn kwalitatief deugdelijke advocatuur een voorwaarde is voor een goed functionerende democratische rechtstaat. Deze onafhankelijkheid ontslaat de overheid echter niet van een systeemverantwoordelijkheid, die onder meer ziet op het scheppen van de randvoorwaarden die nodig zijn om de kwaliteit van de beroepsuitoefening door advocaten te waarborgen. Met de op 1 januari 2015 inwerking getreden aanpassing van Advocatenwet[3] wordt de Nederlandse orde van advocaten nog beter toegerust om regels te stellen ter verhoging van de integriteit en kwaliteit van de advocatuur. Ook is het toezicht op (de beroepsuitoefening door) advocaten verbeterd. Naast deze algemene kwaliteitsnormen voor advocaten, geldt voor advocaten die deelnemen aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand dat de raad voor rechtsbijstand inschrijfvoorwaarden hanteert die mede zien op het waarborgen van de kwaliteit van rechtsbijstandsverleners die deelnemen aan het stelsel. Het geheel van deze regels die van toepassing zijn op advocaten die deelnemen aan het stelsel, maakt dat er voldoende kwaliteitswaarborgen zijn voor de aan rechtzoekenden te verlenen rechtsbijstand. De toelichting is op dit punt aangevuld.

Als wordt gekeken naar het verloop van de basisvergoeding voor de advocatuur (de puntenvergoeding) sinds de invoering van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (Bvr), dan valt op dat de vergoeding in de afgelopen 15 jaar vooral is gestegen. Deze stijging is niet alleen het gevolg geweest van inflatiecorrectie, maar ook van verhogingen. De twee verlagingen van de basisvergoeding die in het verleden hebben plaatsvonden – een verlaging per 1 januari 2011 en een verlaging per 1 oktober 2013 – moeten worden gezien in het licht van de kostenstijging binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en de wens om het stelsel beheersbaar te houden. Gelet op de ontwikkeling van de vergoeding in de afgelopen jaren is het gerechtvaardigd de vergoeding voor de advocatuur te vergelijken met werknemers die al enkele jaren op de nullijn staan, zoals ambtenaren. Zoals gezegd is de basisvergoeding de afgelopen jaren wel geïndexeerd, terwijl dat voor andere vergoedingen – buiten het stelsel – niet het geval is geweest. De basisvergoeding zal niet lager uitvallen dan de eerder aan de Tweede Kamer gemelde ondergrens van € 100. Daarmee blijft een redelijke vergoeding gewaarborgd.

b. Maatregelen in het strafrecht

De Afdeling acht het van belang dat in de toelichting wordt ingegaan op de effecten van de maatrege-

[1] Kamerstukken I 2014/15, 34 000 VI, O.
[2] http://www.rvr.org/binaries/rbv-library/onderzoeken/mgr/monitor-rvr-2013-def.pdf.
[3] Stb. 2015, 354.

len in het straf(proces)recht, gelet op de cumulatie van maatregelen voor dit rechtsgebied. De door de Afdeling bedoelde cumulatie doet zich nagenoeg niet voor. De procedures waarop de bijstellingen van de puntenaantallen in de bijlage bij het Bvr zien, betreffen geen zaken die in de praktijk bewerkelijk zijn. In de praktijk blijken voor de advocatuur met name strafzaken die worden behandeld door een meervoudige kamer bewerkelijk te zijn. Een cumulatie van een bijstelling van het puntenaantal en een verlaging van de vergoeding voor het bewerkelijke deel van een zaak doet zich in de praktijk dan ook slechts in een verwaarloosbaar aantal gevallen voor. De toelichting is op dit punt aangevuld.

De Afdeling vraagt voorts om een nadere motivering voor de verlaging van de vergoeding voor bepaalde bewerkelijke strafzaken. Gelet op het aandeel dat zowel straf- als echtscheidingszaken hebben in het totale budget van de gesubsidieerde rechtsbijstand, is het gerechtvaardigd dat juist ten aanzien van die rechtsgebieden wordt bezien of er maatregelen kunnen worden getroffen in het kader van de betere beheersbaarheid van het stelsel. Bij eerdere gelegenheid heb ik al aangegeven open te staan voor alternatieve maatregelen binnen het betreffende rechtsgebied. Dat is ook de reden waarom er is gekeken naar de door het bestuur van de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten (NVSA) aangedragen suggesties als alternatief voor de oorspronkelijke maatregelen ter zake het strafrecht. Deze suggesties zijn ook overgenomen in het ontwerpbesluit zoals dat in consultatie is gegaan.

De kritiek die vervolgens is gekomen op een specifiek onderdeel van de door het bestuur van de NVSA aangedragen suggesties, te weten de verlaging van het puntenaantal bij de ondertoezichtstellingszaken, is ter harte genomen. Daarmee zou het besluit leiden tot een tekort van € 1,4 miljoen, waarvoor vervolgens elders binnen hetzelfde rechtsgebied compensatie is gezocht. Bij het uitblijven van andere alternatieven is deze compensatie gevonden in een zeer beperkte verlaging van de vergoeding voor extra uren in bewerkelijke strafzaken met 4,5%. Met deze verlaging komt de vergoeding voor bewerkelijke uren nog steeds boven de ondergrens van € 100 per punt uit. Deze verlaging is dan ook is van een heel andere orde dan de verlaging die was aangekondigd in de door de Afdeling aangehaalde brief aan de Tweede Kamer. In die brief werd uitgegaan van een korting op de vergoeding voor bewerkelijke zaken met een derde. Deze korting moet worden gezien in het licht van het aandeel dat strafrechtzaken hebben in het totaal van de vergoedingen voor bewerkelijke zaken. De toelichting is op dit punt uitgebreid.

De Afdeling vraagt om een nadere motivering in de toelichting ten aanzien van de voorstellen die zijn gedaan door het bestuur van de NVSA. Met het overnemen van de puntenverlaging, zoals voorgesteld door de NVSA, is afgegaan op de expertise vanuit de strafrechtpraktijk. Het overnemen van de voorstellen moet worden gezien in het licht van de kritiek die er vanuit de strafrechtadvocatuur was ten aanzien van de eerder aangekondigde voorstellen ter zake het strafrecht en de gesprekken die in dat kader met het bestuur van de NVSA hebben plaatsgevonden.

c. Conclusie

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de nota van toelichting aangevuld ter nadere onderbouwing van de in het besluit opgenomen maatregelen.

3. Redactionele bijlage

De redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn overgenomen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele verbeteringen aan te brengen in de formulering van bepalingen van het ontwerpbesluit en in de nota van toelichting. Voorts is een wijziging opgenomen van het Besluit toevoeging mediation, om buiten twijfel te stellen dat ook voor mediationtoevoegingen geldt dat de eigen bijdragen en vergoedingen tot 1 januari 2019 niet worden geïndexeerd.

Tevens is in het aangepaste besluit voorzien in het opnieuw vaststellen van de eigen bijdragen. Dit is noodzakelijk om het besluit om de inwerkingtreding aan te houden naar aanleiding van de motie Kox[4] niet nadelig te laten uitpakken voor rechtzoekenden.[5] Daarnaast wordt de hoogte van de vergoeding voor administratieve kosten vastgesteld op het niveau van 2014. De toelichting is op deze onderdelen aangevuld. Het opschrift van het ontwerpbesluit is aangepast naar aanleiding van de doorgevoerde wijzigingen.

[4] Kamerstukken I 2014/15, 34 000, E.
[5] Kamerstukken II 2014/15, 31 753, nr. 90.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven.

Advies Raad van State

No. W03.14.0333/II
's-Gravenhage, 20 november 2014

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 19 september 2014, no. 2014001766, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met de invoering van enige maatregelen in het kader van de stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit wijzigt het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand (Bebr) en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (Bvr). Een deel van de voorgestelde wijzigingen betreft beperkingen in de uitgaven aan de rechtsbijstand. Het gaat om de tijdelijke uitschakeling van de indexering van de vergoedingen voor de advocatuur, een puntenverlaging voor onderdelen van het straf(proces)recht, een verlaging van de vergoeding per punt voor bewerkelijke zaken in het strafrecht en een generieke verlaging van de vergoeding per punt. Daarnaast wordt voorgesteld de eigen bijdrage van rechtzoekenden tot 2019 niet te indexeren. Voorts wordt de maatregel inzake de kennelijke afdoeningen ingetrokken en wordt het Bebr in die zin aangepast, dat de regeling ten aanzien van de vaststelling van de financiële draagkracht van een minderjarige bij een conflict met zijn ouders eveneens geldt bij een conflict met de voogd of voogden.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat het ontbreken van een zelfstandige motivering van de voorgestelde maatregelen, de beoordeling van de maatregelen in het licht van een effectieve toegang tot de rechter bemoeilijkt. Daarbij komt dat door het stapsgewijze voorleggen van de verschillende maatregelen het effect van de stelselvernieuwing als geheel op de toegang tot de rechter lastig te beoordelen is. Voorts dat de motivering van de voorgestelde maatregelen in het algemeen ontoereikend is. Daarbij wordt specifiek ingegaan op de noodzaak dat voldoende rechtsbijstandsverleners zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin zullen blijven deelnemen aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

1. Verhouding tot het recht op toegang tot de rechter

De toelichting wijst er op dat bij het opstellen van dit besluit aandacht is besteed aan de mogelijke gevolgen voor de toegang tot de rechter.[1] Een belangrijk onderdeel van een effectieve toegang tot de rechter betreft de mogelijkheid om kwalitatief goede rechtsbijstand te ontvangen.[2] Zowel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) als het Hof van Justitie van de Europese Unie hebben het standpunt ingenomen dat het recht op toegang tot de rechter niet een absoluut recht betreft, maar dat daarop aangebrachte beperkingen wel een legitiem doel moeten dienen en de daarbij gebruikte middelen in een redelijke verhouding moeten staan tot dat doel, terwijl zij de toegang tot de rechter niet in de praktijk illusoir mogen maken.[3] Tegen die achtergrond maakt de Afdeling de volgende opmerkingen.

In de toelichting wordt als voornaamste reden voor de voorgestelde maatregelen genoemd dat zij noodzakelijk zijn om het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand beheersbaar te houden.[4] De Afdeling merkt op dat het beheersbaar houden van het stelsel op zichzelf een legitiem doel kan zijn voor het aanbrengen van beperkingen op de toegang tot de rechter, indien en voor zover de gekozen middelen in redelijke verhouding tot het te bereiken doel staan. Deze verhouding blijft in de toelichting onderbelicht. De beperkingen worden niet anders gemotiveerd dan dat de noodzakelijke besparingen anders niet worden gehaald. Daar komt bij dat door het stapsgewijs voorleggen van verschillende maatregelen en voorstellen van de stelselvernieuwing – waarvan de voorgestelde maatregelen blijkens het opschrift van het ontwerpbesluit onderdeel uitmaken – het effect op het stelsel van de

---

[1] Het recht op effectieve toegang tot de rechter is verankerd in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest) (Nota van toelichting, algemeen, toegang tot de rechter).
[2] Nota van toelichting, algemeen, toegang tot de rechter.
[3] EHRM 9 oktober 1979, Airey t. Ierland (6289/73); EHRM 28 mei 1985, Ashingdane t. Verenigd Koninkrijk (8225/78), resp. HvJEU 22 december 2010, DEB t. Bondsrepubliek Duitsland (C-279/09).
[4] Nota van toelichting, algemeen, inleiding.

rechtsbijstand lastig is te overzien. Daardoor is ook het effect van de stelselvernieuwing als geheel op de toegang tot de rechter moeilijk te beoordelen.[5]

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de voorgestelde maatregelen zelfstandig en in relatie tot de stelselvernieuwing te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen.

2. Inhoud van de voorgestelde maatregelen

a. Algemeen

Om *kwalitatief goede* rechtsbijstand te ontvangen[6] is onder meer van belang dat er voldoende gekwalificeerde rechtsbijstandverleners zijn die deelnemen aan dit stelsel.
In de toelichting wordt de verwachting uitgesproken dat onderhavige maatregelen niet zullen leiden tot onvoldoende rechtsbijstandverleners.[7] Daarbij wordt slechts als motivering aangevoerd dat het aantal rechtsbijstandverleners de afgelopen jaren is gestegen, zonder daarbij in te gaan op de achtergronden van deze stijging. Op het kwaliteitsaspect wordt niet ingegaan. De Afdeling acht de toelichting in beide opzichten ontoereikend.

In diverse adviezen over het ontwerpbesluit zijn vraagtekens geplaatst bij de verwachting dat voldoende rechtsbijstandverleners beschikbaar blijven voor gesubsidieerde rechtsbijstand.[8] De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak wijst er daarnaast op dat de maatregelen het gevaar in zich bergen dat rechtsbijstandverleners niet meer de gewenste kwaliteit kunnen leveren.[9] Ook de advocatuur wijst op dit risico.[10] Het betreft een forse structurele besparing die oploopt tot € 26,1 miljoen in 2018[11] die bij de rechtsbijstandverleners terecht komt. Daar komt bij dat in de toelichting, ten aanzien van het niet indexeren van de vergoedingen ter rechtvaardiging van de maatregel, de vergelijking getrokken wordt met enkele andere beroepsgroepen die al jaren op de nullijn staan. De indruk lijkt daarmee te worden gewekt dat de rechtsbijstandverleners de afgelopen jaren zijn ontzien. De Afdeling merkt op dat deze vergelijking een te beperkt beeld schetst, nu los van de indexeringen, andere maatregelen de vergoeding per punt van € 111,82 per 1 juli 2010 hebben doen dalen tot thans € 105,96.[12] Rechtsbijstandverleners zijn derhalve de laatste jaren niet ontzien.
Dit alles maakt een nadere motivering van deze maatregelen waarbij wordt ingegaan op de te verwachten effecten voor het aantal rechtsbijstandverleners en de te leveren kwaliteit des te noodzakelijker.

b. Maatregelen in het strafrecht

Het is evident dat ook in strafzaken de rechtzoekende *kwalitatief goede* rechtsbijstand moet ontvangen. Ook hier geldt dat daartoe van belang is dat er voldoende gekwalificeerde rechtsbijstandverleners zijn die deelnemen aan dit stelsel. Naast de maatregelen die beperkingen in de uitgaven aan de rechtsbijstand behelzen die alle rechtsbijstandverleners raken, (hiervoor onder a), worden in het ontwerpbesluit twee maatregelen voorgesteld die specifiek op het straf(proces)recht betrekking hebben. Het gaat om de puntenverlaging voor onderdelen van het straf(proces)recht en de verlaging van de vergoeding per punt voor bewerkelijke zaken in het strafrecht.
De Afdeling acht, gelet op deze cumulatie van maatregelen van belang dat in de toelichting wordt ingegaan op de effecten daarvan op de gesubsidieerde rechtsbijstand in het straf(proces)recht.

Dit klemt te meer nu de verlaging van de vergoeding voor bewerkelijke strafzaken aanvankelijk niet aan de orde was in het voorgestelde ontwerpbesluit. Deze maatregel komt, aldus de toelichting, in de plaats van de aanvankelijk voorgenomen bijstelling van het puntenaantal voor ondertoezichtstellings-

---

[5] De Afdeling heeft er kennis van genomen dat inmiddels het wetsontwerp stelselvernieuwing rechtsbijstand in consultatie is gegaan. De Afdeling heeft bij het tot stand brengen van het onderhavige advies dit wetsontwerp niet betrokken.
[6] Nota van toelichting, algemeen, paragraaf 3 toegang tot de rechter.
[7] Nota van toelichting, algemeen, paragraaf 3 toegang tot de rechter.
[8] Nota van toelichting, algemeen, paragraaf 3 toegang tot de rechter. Advies op het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, 26 mei 2014, bijlage 2. Ontwerp Algemene maatregel van Bestuur Stelselvernieuwing rechtsbijstand I en 33750 VI, Nederlandse Orde van Advocaten, 16 mei 2014.
[9] Advies op het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, 26 mei 2014.
[10] Kamerstukken II 2013/14, 31 753, nr. 83, blz. 1 e.v.: Uit een enquête onder 463 advocaten gehouden door Radio 1, volgt dat de meerderheid van deze advocaten heeft aangegeven te vrezen hun cliënten in de toekomst niet meer in voldoende mate te kunnen bijstaan.
[11] Kamerstukken II 2013/14, 31 753, nr. 86, blz. 32 en tabel 1 uit de bijlage.
[12] Kamerstukken I 2013/14, 33 750 VI, Z, blz. 17.

zaken.[13] Ten aanzien van de vergoeding voor bewerkelijke zaken schreef de Staatssecretaris eerder nog aan de Tweede Kamer dat hij deze vergoeding niet wenste te beperken met het oog op de vrees die was geuit door de advocatuur, namelijk dat binnen het stelsel geen financiële ruimte meer zal bestaan voor gespecialiseerde advocaten die zich toeleggen op complexe deelterreinen van het strafrecht.[14] Uit de toelichting blijkt niet waarom de nu voorgestelde beperking wel gerechtvaardigd zou zijn.

Ten aanzien van de maatregel die strekt tot puntenverlaging in het straf(proces)recht merkt de Afdeling ten slotte nog op dat deze wordt onderbouwd door een verwijzing naar het voorstel van het bestuur van de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten. Dit voorstel is echter niet openbaar, zodat onvoldoende inzichtelijk is wat de onderliggende motivering van de NVSA voor de keuze voor deze maatregel is. Ook in dit verband is aanvulling van de toelichting gewenst.

c. Conclusie

De toelichting gaat onvoldoende in op de gevolgen van de voorgestelde maatregelen voor het aantal rechtsbijstandverleners dat deelneemt aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en voor de door hen te leveren kwaliteit. Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van de effecten in het straf(proces-)recht, nu de maatregelen daar cumuleren. De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de voorgestelde maatregelen toereikend te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen.

3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.

[13] Nota van toelichting, algemeen, verlaging vergoeding bewerkelijke strafzaken waarbij verdachten betrokken zijn. Kritiek naar aanleiding van de consultatie en voorhang heeft de Staatssecretaris doen besluiten de maatregel die ertoe strekte het puntenaantal voor ondertoezichtstellingszaken te verminderen, uit het ontwerp te halen. Nota van toelichting, algemeen, consultatie en voorhang.

[14] Kamerstukken II 2013/14, 31 753, nr. 70, blz. 10.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.14.0333/II

– In artikel II, onderdeel G, ‘in hoger beroep het hoger beroep’, vervangen door: het hoger beroep.
– In artikel II, onderdeel H. In het tweede lid in onderdeel a, b en c, de zinsnede ‘, niet zijnde een strafzaak als bedoeld in artikel 43, eerste lid, van de wet,’ schrappen. Gezien het onderscheid dat reeds gemaakt wordt tussen het eerste en het tweede lid van het artikel, is deze zinsnede overbodig.

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van .... houdende wijziging van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met de invoering van enige maatregelen in het kader van de stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 16 september 2014, nr. 558234;

Gelet op de artikelen 34a, vierde lid, 35, tweede lid, en 37, vijfde lid, van de Wet op de rechtsbijstand;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ...., nr. ...);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van ...., nr. ...;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 3 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. In de periode tot 1 januari 2019 wordt ten aanzien van de eigen bijdragen, bedoeld in de artikelen 2, 2a, tweede tot en met vierde lid, en 4, alsmede het bedrag waarmee de eigen bijdrage wordt verlaagd, bedoeld in de artikelen 2, zesde, zevende en achtste lid, en 4, tweede en derde lid, geen toepassing verleend aan het eerste lid.

B

In artikel 8, onderdeel c, wordt ‘ouder of ouders’ vervangen door: ouder of ouders dan wel voogd of voogden.

ARTIKEL II

Het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

   1. Het basisbedrag bedraagt € 105,61.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

   4. In de periode tot 1 januari 2019 wordt geen toepassing gegeven aan het tweede lid.

B

Artikel 5 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid vervalt.

2. Het derde tot en met vijfde lid worden genummerd tweede tot en met vierde lid.

3. In het vierde lid (nieuw) wordt ‘derde en vierde lid’ vervangen door: tweede en derde lid.

C

Artikel 5a wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef van het eerste lid wordt ‘In afwijking van artikel 5, eerste en derde tot en met vijfde lid’ vervangen door: In afwijking van artikel 5.

2. In het vijfde lid wordt ‘Onverminderd het bepaalde in artikel 5, tweede lid, worden in afwijking van het eerste tot en met vierde lid’ vervangen door: In afwijking van het eerste tot en met vierde lid.

D

In artikel 15, vierde lid, wordt ‘artikel 19, eerste lid,’ vervangen door: artikel 19.

E

Artikel 16 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt ‘drie’ vervangen door: twee.

2. Het tweede lid komt te luiden:

> 2. Bij verlenging van de gevangenhouding, bedoeld in het eerste lid, wordt eenmalig het aantal punten met één verhoogd.

3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

> 3. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op een zaak als bedoeld in artikel 14a.

F

In artikel 19 vervalt het tweede lid alsmede de aanduiding ‘1.’ voor het eerste lid.

G

Na artikel 19 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

> **Artikel 19a**
>
> Indien in een strafzaak in hoger beroep het hoger beroep wordt ingetrokken, worden, in afwijking van artikel 14, twee punten toegekend.

H

Artikel 22 komt te luiden:

> **Artikel 22**
>
> 1. Ten aanzien van strafzaken die in de bijlage zijn aangemerkt als strafrecht verdachten wordt:
>   a. indien in een strafzaak de tijdsbesteding aan de verlening van rechtsbijstand uitgaat boven het aantal uren dat gelijk is aan drie maal het aantal punten dat in de bijlage voor het desbetreffende rechtsterrein of soort zaak of op grond van artikel 15 is bepaald, voor elk uur waarin boven voornoemde grens rechtsbijstand wordt verleend, 0,955 punt toegekend, mits het bestuur de begroting van de tijdsbesteding voor de naar verwachting nog te verrichten werkzaamheden, bedoeld in het eerste lid van artikel 31, heeft goedgekeurd;
>   b. indien in een strafzaak die is beëindigd in de situaties bedoeld in artikel 19, de tijdsbesteding aan de verlening van rechtsbijstand uitgaat boven het aantal uren dat gelijk is aan drie maal het aantal punten dat in de bijlage voor het desbetreffende rechtsterrein of soort zaak of op grond van artikel 15 is bepaald, voor elk uur waarin boven voornoemde grens rechtsbijstand wordt verleend, 0,955 punt toegekend, mits het bestuur de begroting van de tijdsbesteding voor de naar verwachting nog te verrichten werkzaamheden, bedoeld in het eerste lid van artikel 31, heeft goedgekeurd;
>   c. indien in samenhangende strafzaken de tijdsbesteding aan de verlening van rechtsbijstand uitgaat boven het aantal uren dat gelijk is aan drie maal het aantal punten dat in de bijlage voor het desbetreffende rechtsterrein of soort zaak of op grond van artikel 15 is bepaald, voor elk uur waarin boven voornoemde grens rechtsbijstand wordt verleend, 0,955 punt toegekend, mits het bestuur de begroting van de tijdsbesteding voor de naar verwachting nog te verrichten werkzaamheden, bedoeld in het eerste lid van artikel 31, heeft goedgekeurd.

2. Ten aanzien van strafzaken die in de bijlage zijn aangemerkt als strafrecht niet-verdachten wordt:
   a. indien in een strafzaak, niet zijnde een strafzaak als bedoeld in artikel 43, eerste lid, van de wet, de tijdsbesteding aan de verlening van rechtsbijstand uitgaat boven het aantal uren dat gelijk is aan drie maal het aantal punten dat in de bijlage voor het desbetreffende rechtsterrein of soort zaak of op grond van artikel 15 is bepaald, voor elk uur waarin boven voornoemde grens rechtsbijstand wordt verleend, één punt toegekend, mits het bestuur de begroting van de tijdsbesteding voor de naar verwachting nog te verrichten werkzaamheden, bedoeld in het eerste lid van artikel 31, heeft goedgekeurd;
   b. indien in een strafzaak, niet zijnde een strafzaak als bedoeld in artikel 43, eerste lid, van de wet, die is beëindigd in de situaties bedoeld in artikel 19, de tijdsbesteding aan de verlening van rechtsbijstand uitgaat boven het aantal uren dat gelijk is aan drie maal het aantal punten dat in de bijlage voor het desbetreffende rechtsterrein of soort zaak of op grond van artikel 15 is bepaald, voor elk uur waarin boven voornoemde grens rechtsbijstand wordt verleend, één punt toegekend, mits het bestuur de begroting van de tijdsbesteding voor de naar verwachting nog te verrichten werkzaamheden, bedoeld in het eerste lid van artikel 31, heeft goedgekeurd; of
   c. indien in samenhangende strafzaken, niet zijnde strafzaken als bedoeld in artikel 43, eerste lid, van de wet, de tijdsbesteding aan de verlening van rechtsbijstand uitgaat boven het aantal uren dat gelijk is aan drie maal het aantal punten dat in de bijlage voor het desbetreffende rechtsterrein of soort zaak of op grond van artikel 15 is bepaald, voor elk uur waarin boven voornoemde grens rechtsbijstand wordt verleend, één punt toegekend, mits het bestuur de begroting van de tijdsbesteding voor de naar verwachting nog te verrichten werkzaamheden, bedoeld in het eerste lid van artikel 31, heeft goedgekeurd.

I

De bijlage wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het slot van de categorie Bestuursrechtelijke zaken wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

– gijzeling Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften	4.

2. Aan het slot van de categorie Strafrechtelijke zaken, subcategorie strafrecht verdachten, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

– supersnelrecht	4.

3. In de categorie Strafrechtelijke zaken, subcategorie strafrecht niet-verdachten, wordt na het onderdeel '– Uitleveringswet' een onderdeel ingevoegd, luidende:

– Overleveringswet	6.

4. In de categorie Strafrechtelijke zaken, subcategorie strafrecht niet-verdachten, wordt het aan de categorie '– geschillen/klachtzaken gedetineerden' toegekende aantal punten gesteld op 3.

ARTIKEL III

1. Het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand zoals dat luidde op de dag vóór de datum van inwerkingtreding van dit besluit, blijft van toepassing op toevoegingen aangevraagd vóór de datum van de inwerkingtreding van dit besluit.

2. Het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 zoals dat luidde op de dag vóór de datum van inwerkingtreding van dit besluit, blijft van toepassing op toevoegingen aangevraagd vóór de datum van inwerkingtreding van dit besluit, met uitzondering van toevoegingen aangevraagd ten behoeve van de procedures, bedoeld in artikelen 5, tweede lid, en 19, tweede lid, zoals deze artikelen luidden vóór de inwerkingtreding van dit besluit.

ARTIKEL IV

Artikel 3, derde lid, van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand alsmede artikel 3, vierde lid, van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 vervallen met ingang van 1 januari 2019.

ARTIKEL V

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2015.

2. Artikel II, onderdelen B tot en met D en F, werkt terug tot en met 15 februari 2014.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Bij brieven van 10 juli 2012, 12 juli 2013 en 18 februari 2014[1] is de stelselvernieuwing rechtsbijstand (hierna: de stelselvernieuwing) aangekondigd. Met het in de brieven neergelegde maatregelenpakket wordt het stelsel bij de tijd gebracht en voor langere termijn houdbaar en beheersbaar gemaakt. Door middel van dit besluit worden enkele maatregelen doorgevoerd die daar onderdeel van zijn. Een groot deel van het pakket aan maatregelen leidt tot wijziging van wetgeving in formele zin, waaronder de Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb) en het Wetboek van Strafvordering. De met dit besluit doorgevoerde maatregelen vormen wel een onderdeel van het maatregelenpakket, maar staan inhoudelijk los van de meer fundamentele maatregelen die worden geregeld met de wijzigingswet betreffende de stelselvernieuwing. Noodzakelijke wijzigingen in lagere regelgeving die verband houden met de wetswijzigingen, worden opgenomen in een afzonderlijk wijzigingsbesluit dat tegelijkertijd met de wetswijzigingen in werking zal treden. Er wordt met dit besluit inhoudelijk dus niet vooruitgelopen op de andere wijzigingen.

De in dit besluit neergelegde maatregelen beogen op korte termijn enkele noodzakelijke wijzigingen aan te brengen die maken dat het stelsel in de toekomst beheersbaar blijft. Daarom worden enkele noodzakelijke beperkingen in uitgaven doorgevoerd. Het gaat om de tijdelijke uitschakeling van de indexering van de vergoedingen voor de advocatuur, een puntenverlaging voor onderdelen van het straf(proces)recht, een verlaging van de vergoeding voor bewerkelijke zaken in het strafrecht en een generieke verlaging van de vergoeding per punt. De maatregelen richten zich daarmee niet tot rechtzoekenden.

Tevens worden met dit besluit twee andere wijzigingen doorgevoerd. Met dit besluit wordt uitvoering gegeven aan het voornemen om de maatregel inzake de kennelijke afdoeningen in te trekken. Deze maatregel was opgenomen in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (hierna: Bvr). Daarnaast is het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand (hierna: Bebr) in die zin aangepast, dat de regeling dat een minderjarige geen eigen bijdrage hoeft te betalen bij een conflict met de voogd of voogden gelijk wordt getrokken aan de situatie waarin er een conflict is met de ouder of ouders.

2. Stelselvernieuwing rechtsbijstand

Voor een goed begrip van de in dit besluit neergelegde maatregelen is het nodig om de gehele context te schetsen.

Een effectieve toegang tot het recht geeft burgers vertrouwen in het functioneren van de rechtsstaat. Een effectieve toegang tot het recht kan bovendien bijdragen aan het voorkomen van gevoelens van onveiligheid en onzekerheid, van eigenrichting of het overtreden van maatschappelijke normen en waarden. Zonder effectieve rechtsbescherming kunnen burgers het vertrouwen verliezen in de werking van ons maatschappelijk en economisch stelsel. Voor iedere burger dient de toegang tot het recht voldoende te zijn gewaarborgd wanneer hij serieuze zaken ter toetsing aan de rechter wil voorleggen. In voorkomende gevallen moeten rechtzoekenden, die zelf in redelijkheid niet de kosten van een juridische procedure kunnen dragen, een beroep kunnen doen op gesubsidieerde rechtsbijstand. Voorop staat dan ook dat gesubsidieerde rechtsbijstand een belangrijk maatschappelijk goed is. Gelet op het vereiste vertrouwen in de rechtsstaat en het goed functioneren daarvan, is het noodzakelijk een goed stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand ook voor de toekomst te bewaren. Aan het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen derhalve voorwaarden en beperkingen zijn gebonden.

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is naar zijn aard een open eind-stelsel. Dat wil zeggen dat er niet tevoren een vast omlijnd bedrag wordt bepaald tot waar de uitgaven belopen. Gelet op die omstandigheid staat bij gesubsidieerde rechtsbijstand voorop dat het stelsel beheersbaar moet zijn. Dat wil zeggen dat het kostenniveau in de hand moet worden gehouden, controleerbaar moet zijn en dat het stelsel als zodanig niet zo overbelast raakt dat het feitelijk niet meer beschikbaar is voor degenen voor wie het daadwerkelijk is bedoeld. Dit brengt mee dat van tijd tot tijd heroverweging van het stelsel nodig is. Gesubsidieerde rechtsbijstand moet rechtzoekenden die de kosten van rechtsbijstand in redelijkheid niet (geheel) zelf kunnen dragen in staat stellen met juridische hulp een adequate oplossing voor hun serieuze geschillen te bereiken. Gesubsidieerde rechtsbijstand is dus een vangnet, voor die rechtzoekenden die van die voorziening afhankelijk zijn voor de toegang tot het recht.

[1] Kamerstukken II 2011–2012, 31 753, nr. 52, Kamerstukken II 2012–2013, 31 753, nr. 64 en Kamerstukken II 2013–2014, 31 753, nr. 70.

Echter, niet in alle conflictsituaties is de rechter de meest geëigende of meest doelmatige voorziening om te komen tot oplossing van het geschil. Een ander uitgangspunt bij het garanderen voor de toegang tot de rechter en rechtshulp is dan ook dat juridische geschillen, ongeacht de vraag of een of meer partijen daarbij op basis van gesubsidieerde rechtsbijstand optreden, niet altijd en zonder meer door middel van een gang naar de rechter opgelost worden. Immers, rechtzoekenden willen primair een snelle en effectieve oplossing voor hun probleem. Problemen moeten zo min mogelijk gejuridiseerd worden. Er zijn vaak betere en goedkopere methoden beschikbaar om een geschil tot een oplossing te brengen zonder dat de rechter daar aan te pas komt.[2] De focus ligt dan bij het oplossen van het probleem voor het moment waarop de toegang tot de rechter aan de orde is. De stelselvernieuwing beoogt hieraan bij te dragen.

3. Toegang tot de rechter

Bij het opstellen van dit besluit is aandacht besteed aan de mogelijke gevolgen voor de toegang tot de rechter. Toegang tot de rechter is immers een grondrecht. Zo is in artikel 18 van de Grondwet bepaald dat een ieder zich in rechte en in administratief beroep kan doen bijstaan. Om de uitoefening van dit recht te effectueren, bepaalt de Grondwet voorts dat de wet regels stelt omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen. Dit is uitgewerkt in de Wrb en de daarop gebaseerde regelgeving, onder andere het Bebr en het Bvr, de besluiten die met het onderhavige besluit zijn gewijzigd. Behalve in de Grondwet is het recht op rechtsbijstand gewaarborgd in artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Al in vroege jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is een recht op effectieve toegang tot de rechter erkend op grond van artikel 6, eerste lid, EVRM[3], ook in civiele zaken.[4] In civielrechtelijke context heeft het EHRM bepaald dat gesubsidieerde rechtsbijstand vereist kan zijn indien van een procespartij niet verwacht kan worden dat hij zich behoorlijk in rechte kan verdedigen. Dat dient vervolgens in iedere afzonderlijke casus te worden beoordeeld aan de hand van verschillende criteria, bijvoorbeeld de ernst van het belang van de betrokkene in de zaak, de complexiteit van de zaak en het vermogen van betrokkene om daadwerkelijk zijn eigen zaak te bepleiten.[5]

De met het onderhavige besluit doorgevoerde kostenbesparende maatregelen richten zich tot de rechtsbijstandverlener en niet tot rechtzoekenden. Zo wordt de eigen bijdrage van de rechtzoekenden tot 2019 niet geïndexeerd en dus niet verhoogd. Het basisbedrag dat de rechtsbijstandverlener ontvangt in het kader van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt in de periode tot en met 2018 niet geïndexeerd. Daarnaast is een geringe verlaging van dat basisbedrag doorgevoerd met 35 cent naar € 105,61 (zie paragraaf 5.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting). Ook is voor enkele zaken op het gebied van het straf(proces)recht het aantal punten per zaak verlaagd (zie paragraaf 5.2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting). Daar staat tegenover dat de vermindering van het aantal punten dat wordt toegekend voor de afdoening van kennelijke zaken is teruggedraaid (zie paragraaf 5.5 van het algemeen deel van deze nota van toelichting).

Een belangrijk onderdeel van de toegang tot de rechter betreft de mogelijkheid om kwalitatief goede rechtsbijstand te ontvangen. Daartoe is van belang dat er voldoende gekwalificeerde rechtsbijstandsverleners zijn die deel willen nemen aan het stelsel. De verwachting is dat de met dit besluit geregelde verlaging van de basisvergoeding en de aanpassing van aan enkele specifieke categorieën strafzaken toe te kennen aantal punten niet zal leiden tot onvoldoende rechtsbijstandverleners die bereid zijn om deel te nemen aan het stelsel. Uit de jaarlijks uitgebrachte Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand[6] blijkt dat het aantal rechtsbijstandsverleners de afgelopen jaren is toegenomen van circa 7.000 in 2007, naar circa 7.800 in 2012. Dit verloop van het aantal rechtsbijstandverleners dat deelneemt aan het stelsel leidt tot het vertrouwen dat, ook na doorvoering van de in dit besluit opgenomen maatregelen, voldoende rechtsbijstandverleners blijven deelnemen aan het stelsel om aan de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand te voldoen.

4. Consultatie en voorhang

Een concept van dit besluit is ter consultatie voorgelegd aan de Nederlandse orde van advocaten (hierna: NOvA), de Raad voor de rechtspraak (hierna: RvdR, de raad voor rechtsbijstand (hierna: de

---

[2] Zie ook de visie hoe de toegang tot rechter en rechtshulp kan en zal worden gegarandeerd, Kamerstukken I 2013–2014, 33 750, P, p. 9 e.v.
[3] EHRM 21 februari 1975 (Golder / Verenigd Koninkrijk).
[4] EHRM 9 oktober 1979 (Airey / Ierland); en EHRM 16 juli 2002 (P., C. en S. / Verenigd Koninkrijk).
[5] EHRM Airey / Ierland; EHRM 28 maart 1990 (Granger / Verenigd Koninkrijk); EHRM 24 mei 1991 (Quaranta / Zwitserland; en EHRM 15 februari 2005 (Steel en Morris / Verenigd Koninkrijk).
[6] http://www.rvr.org/nl/subhome_rbv/Onderzoeken,Onderzoeken_MGR.html.

raad), de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (hierna: VSAN), de Vereniging Sociale Advocatuur Amsterdam (hierna: VSAA) en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR).

Overeenkomstig de op grond van artikel 49 van de Wrb voorgeschreven voorhangprocedure is aan beide Kamers der Staten-Generaal een ontwerp van dit besluit overgelegd, alsmede in de Staatscourant bekend gemaakt (**Stcrt. 2014, 13261**). Het ontwerpbesluit is tevens openbaar gemaakt in het kader van internetconsultatie.

Het ontwerpbesluit heeft de NOvA, de RvdR, de raad, de VSAN, de Vereniging voor Jeugdrechtadvocaten (hierna: VNJA), de Vereniging Jeugdrechtadvocaten Rotterdam (hierna: VJAR), de Haagse Vereniging van Jeugdrechtadvocaten (hierna: HVJA), de vFAS, Prof. T. Liefhard en Prof. drs. M.R. Bruning van de Universiteit Leiden, Prof. C. Forder van de Vrije Universiteit Amsterdam, als ook enkele advocaten en advocatenkantoren aanleiding gegeven tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

De leden van de SP-fractie en de GroenLinks-fractie in de Eerste Kamer[7] en de leden van de PvdA-fractie, de SP-fractie, de GroenLinks-fractie, de D66-fractie en de ChristenUnie-fractie en de SP-fractie in de Tweede Kamer[8], als ook de NOvA, de NVvR en de vFAS hebben naar aanleiding van de voorhang en de consultatie zorgen geuit over de gevolgen van de voorgenomen maatregelen op de toegang tot het recht, met name met het oog op de generieke verlaging van de basisvergoeding en de tijdelijke uitschakeling van de indexering van de basisvergoeding. Zij vragen of de maatregelen ertoe zouden kunnen leiden dat gespecialiseerde rechtsbijstandsverleners in financiële problemen komen en om die reden niet langer deel van het systeem kunnen uitmaken.
Ten aanzien van advocatenkantoren die zich volledig hebben toegelegd op de verlening van rechtsbijstand aan minderdraagkrachtigen, kan worden opgemerkt dat het huidige stelsel noch het nieuwe stelsel specifiek tot doel hebben kantoren te doen inrichten die zich uitsluitend op de sociale advocatuur richten. Dit betreft een vrije ondernemerskeuze. Dat neemt echter niet weg dat deze kantoren een bestaansrecht hebben en dat van belang is dat er op terreinen die naar hun aard geheel of nagenoeg geheel worden bestreken door gesubsidieerde rechtsbijstand – bijvoorbeeld het asielrecht en het strafrecht – voldoende aanbod blijft van gekwalificeerde advocaten die bereid zijn deel te nemen aan het stelsel. Zoals hierboven reeds weergegeven is er, op basis van het verloop van het aantal rechtsbijstandsverleners dat de afgelopen jaren aan het systeem deel heeft genomen, geen reden om aan te nemen dat er in de toekomst onvoldoende rechtsbijstandsverleners zullen zijn om te voorzien in de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand.[9]

Fracties van de Eerste Kamer hebben nadere vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over de toegang tot het recht en de generieke verlaging van de vergoeding per punt, alsmede over de tijdelijke uitschakeling van de indexering van de basisvergoeding.[10] Fracties van de Tweede Kamer hebben, naast deze onderwerpen, vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over de puntenverlagingen in het strafprocesrecht.[11] De antwoorden op de opmerkingen en vragen die zien op de inhoud van het onderhavige besluit zijn zoveel mogelijk gebundeld en verwerkt in deze nota van toelichting. Verwezen zij tevens naar de brieven die ter beantwoording van de vragen en opmerkingen in het kader van de voorhangprocedure naar de Eerste en Tweede Kamer zijn verzonden.[12]

De VNJA, VJAR, de HVJA, de vFAS, Prof. T. Liefhard en Prof. drs. M. R. Bruning, Prof. C. Forder, als ook enkele advocaten en advocatenkantoren gespecialiseerd in het jeugdrecht hebben vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over de in het ontwerpbesluit, zoals het ter consultatie is aangeboden, opgenomen maatregel met betrekking tot het verminderen van het puntenaantal voor ondertoezichtstellingszaken. Gesteld werd dat de beoogde lagere vergoeding niet in verhouding staat tot het daadwerkelijke aantal uren dat een advocaat aan een ondertoezichtstellingszaak spendeert.
De kritiek op deze maatregel is ter harte genomen en de maatregel maakt niet langer onderdeel uit van het onderhavige besluit. Om de met de verlaging van de vergoeding voor ondertoezichtstellingszaken beoogde besparing van € 1,4 miljoen te bereiken, is compensatie gezocht binnen het strafrecht, door de vergoeding voor bewerkelijke strafzaken te verlagen. Verwezen zij naar paragraaf 5.3 van deze nota van toelichting.

5. De maatregelen

Hieronder worden de maatregelen die in dit besluit zijn neergelegd nader toegelicht.

7 Kamerstukken I 2013/14, 33 750-VI, Z.
8 Kamerstukken II 2013/14, 2014D20903 (niet-dossierstuk).
9 Zie de brieven aan de Eerste en Tweede Kamer naar aanleiding van de voorhangprocedure; Kamerstukken I 2013/14, 33 750-VI, Z en Kamerstukken II 2013/14, 31 753, nr. 86.
10 Kamerstukken I 2013/14, 33 750-VI, Z.
11 Kamerstukken II 2013/14, 2014D20903.
12 Kamerstukken I 2013/14, 33 750-VI, Z en Kamerstukken II 2013/14, 31 753, nr. 86.

5.1 Tijdelijke uitschakeling indexering vergoedingen en eigen bijdragen

De hoogte van de vergoedingen voor de rechtsbijstandverleners, de hoogte van de eigen bijdragen van rechtzoekenden en de inkomensgrenzen worden als hoofdregel ieder jaar geïndexeerd. Jaarlijkse indexering van de eigen bijdrage vindt plaats op grond van het Bebr. De indexering van de vergoedingen voor de rechtsbijstandverleners vindt plaats op grond van het Bvr. De indexering van de inkomensgrenzen vindt plaats op grond van de Wrb en het Bebr.

Op grond van het onderhavige besluit wordt de automatische indexering van de vergoedingen en de eigen bijdragen tijdelijk, namelijk tot en met 2018, uitgeschakeld. De rechtvaardiging van deze maatregel is gelegen in het feit dat door macro-economische ontwikkelingen veel beroepsgroepen momenteel al langere tijd op de nullijn staan. In tegenstelling tot veel andere beroepsgroepen is de indexering van de vergoedingen voor de rechtsbijstandverleners binnen het stelsel doorgezet. Door het tijdelijk uitschakelen van de indexering, dragen ook de rechtsbijstandverleners, voor zover door de overheid gesubsidieerd, bij aan de financiële beheersbaarheid van het stelsel. Overigens hebben de gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand (de rechtzoekenden) hun inkomen de laatste jaren veelal nauwelijks zien stijgen. Door ook de eigen bijdrage tijdelijk niet te indexeren wordt daarmee rekening gehouden. De indexering van de inkomensgrenzen, zowel de inkomensgrens die is neergelegd in artikel 34 van de Wrb, als de in het Bebr genoemde inkomensgrenzen, zal tot en met 2018 op reguliere wijze plaatsvinden.

In paragraaf 4 is reeds ingegaan op de vragen en opmerkingen die vanuit de voorhang en consultatie naar voren zijn gekomen inzake de tijdelijke uitschakeling van de indexering van de vergoedingen voor de advocatuur in relatie tot de toegang tot het recht. Verwezen zij naar die paragraaf.

De leden van de SP-fractie, de CDA-fractie, de D66-fractie en de ChristenUnie-fractie van de Tweede Kamer hebben in het kader van de voorhang gevraagd het tijdelijk stopzetten van de indexering van de vergoedingen af te zetten tegen andere beroepsgroepen die tevens op de nullijn hebben gestaan. Ook de NOvA vraagt op dit punt om nadere onderbouwing. Daarnaast is door diverse advocaten en advocatenkantoren in het kader van de (internet)consultatie kritiek geuit op de uitschakeling van de indexering, alsmede de generieke verlaging van de basisvergoeding per punt (zie ten aanzien van dat laatste onderwerp tevens paragraaf 5.4).
In reactie daarop zij opgemerkt dat een groot deel van het overheidspersoneel de afgelopen jaren op de nullijn heeft gestaan, waaronder de Rijksambtenaren. Ook de beroepsgroepen die op grond van het Besluit tarieven in strafzaken hun vergoeding ontvangen (psychiaters en psychologen, tolken en vertalers) staan sinds enkele jaren op de nullijn. Voor wat betreft de vergoedingen die rechtsbijstandverleners in het kader van gesubsidieerde rechtsbijstand ontvangen, wordt hierbij aangesloten.

5.2 Puntenverlaging straf(proces)recht

Met de wijzigingen van een aantal forfaitaire vergoedingen voor de verlening van rechtsbijstand in onderdelen van het strafproces wordt het voorstel van het bestuur van de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten (hierna: NVSA), op een onderdeel na, overgenomen om een aantal forfaitaire vergoedingen (punten) in het Bvr bij te stellen. Zoals in paragraaf 4 is aangegeven, hebben de consultatiereacties van een aantal partijen er toe geleid dat van de door NVSA voorgesteld verlaging inzake de ondertoezichtstellingszaken is afgezien.

Deze wijzigingen vinden plaats in het Bvr en in de bijlage bij het Bvr. Met deze wijzigingen wordt, met inachtneming van de uitgangspunten van het systeem van forfaitaire vergoedingen, recht gedaan aan de gemiddelde tijdsbesteding door de advocatuur aan dit type zaken. Kort gezegd houden die uitgangspunten het volgende in. De Wrb hanteert een forfaitair vergoedingensysteem. Daarbij geldt per zaaktype een vaste vergoeding die is afgestemd op de gemiddelde tijdsbesteding voor dat soort zaken. Kern van het forfaitaire vergoedingensysteem vormt de gemiddelde tijd die wordt besteed aan een zaak van een bepaald zaaktype. Het systeem is gebaseerd op het gegeven dat, naast zaken die meer dan de gemiddelde tijdbesteding in beslag nemen, er ook zaken zullen zijn die minder dan de gemiddelde tijd vergen. Het systeem leidt ertoe dat gemiddeld gezien een evenwichtige vergoeding wordt betaald.
Naast het overnemen van het voorstel van het bestuur van de NVSA wordt de vergoeding voor procedures die worden gevoerd in het kader van supersnelrecht meer in overeenstemming gebracht met de inspanningen die advocaten bij dit type zaken plegen.

De onderstaande tabel maakt inzichtelijk welke aanpassingen in de vergoedingen worden doorgevoerd.

Zaaktype	Puntenaantal	
	Voor de inwerkingtreding van dit besluit	Op grond van dit besluit
supersnelrechtzittingen	6–9	4
ingetrokken hoger beroep	5	2
overleveringszaak	9	6
één keer zitting (raadkamer)	3	2
beklagzaken detentie	5	3
gijzelingszaken Mulder	8	4

De leden van de SP-fractie, de CDA-fractie en de D66-fractie in de Tweede Kamer hebben in het kader van de voorhangprocedure vragen gesteld over de puntenverlaging van diverse onderdelen van het straf(proces)recht. De in de brief van 12 juli 2013[13] aangekondigde maatregelen met betrekking tot het strafrecht, met name de verlaging van de vergoeding voor bewerkelijke zaken, leverden veel kritiek op. De kritiek kwam vooral vanuit de strafrechtadvocatuur. Als reactie daarop is aangegeven dat er ruimte was voor het aandragen van alternatieve maatregelen, mits die de noodzakelijke bezuinigingen opleverden. Vanuit het bestuur van de NVSA zijn vervolgens alternatieven aangedragen, waarvan de puntenverlagingen onderdeel uitmaakten. De onderbouwing daarbij was de constatering vanuit de advocatuur zelf dat aan de betreffende typen zaken in de praktijk gemiddeld substantieel minder tijd wordt besteed, dan de huidige forfaitaire vergoeding die daarvoor staat. Inherent aan het forfaitaire stelsel is dat een zaak de ene keer meer tijd vergt dan de gemiddelde tijdsbesteding waarop de betreffende vergoeding ziet, en de andere keer minder. Deze uitmiddelingsgedachte blijft een uitgangspunt van het stelsel. Aangezien echter op de specifieke onderdelen expliciet vanuit de praktijk zelf is aangegeven dat een verlaging van het puntenaantal gerechtvaardigd is, zijn de door het bestuur van de NVSA aangedragen alternatieven, op één onderdeel na, overgenomen.

Supersnelrecht

Supersnelrecht is een nieuwe categorie waarvoor specifiek punten worden toegekend. Supersnelrecht betekent dat verdachten binnen de termijn van de inverzekeringstelling worden berecht. De zaken die in aanmerking komen om behandeld te worden op een supersnelrechtzitting zijn, onder andere, openlijk geweld, vernielingen, brandstichting en geweld tegen personen met een publieke functie. In verband met de korte termijn tussen aanhouding en behandeling ter zitting moet het gaan om bewijstechnisch gezien relatief eenvoudige zaken. In de praktijk blijkt de gemiddelde tijdsbesteding die aan deze zaken wordt besteed lager te liggen dan werd gerechtvaardigd door het puntenaantal dat voor de inwerkingtreding van dit besluit aan de betreffende zaken werd toegekend. Dit beeld wordt ondersteund door ervaringen van een pilot in het arrondissement Amsterdam. Uit de registratie van de door advocaten aan supersnelrecht bestede tijd in het kader van deze pilot blijkt dat de gemiddelde tijdbesteding 166 minuten bedraagt. Advocaten hebben de door hen bestede tijd via aparte formulieren aan de raad opgegeven en de analyse betrof meer dan 600 declaraties. In de praktijk werden aan supersnelrechtzaken gemiddeld tussen de zes en negen punten toegekend. Een waardering met vier is, mede gelet op de ervaringen in een pilot in Amsterdam, echter reëel.

De leden van de SP-fractie van de Tweede Kamer hebben naar aanleiding van de voorhang gevraagd waarom ten aanzien van het supersnelrecht een puntenverlaging plaatsvindt. Hierboven is al opgemerkt dat het bij supersnelrecht gaat om bewijstechnisch relatief eenvoudige zaken. Bij een eventueel ontkennende verdachte dient ruim ‘steunbewijs’ aanwezig te zijn. Het relatief eenvoudige karakter van deze zaken en de korte doorlooptijd maakt dat de tijdbesteding van de advocaat van beperkte omvang is. Dit beeld wordt zoals hiervoor opgemerkt ondersteund door de ervaringen uit bovengenoemde pilot in Amsterdam.[14]

Ingetrokken hoger beroep

Op grond van het Bvr werden voor de inwerkingtreding van dit besluit, indien een strafzaak vóór het onderzoek ter terechtzitting of voor de behandeling in rechte van de hoofdzaak of hoofdvordering wordt beëindigd, vijf punten toegekend (artikel 19 Bvr). Ook indien een hoger beroep wordt ingetrokken werden er vijf punten toegekend. Dat puntenaantal doet geen recht aan de gemiddelde tijdsbesteding. Derhalve is in dit besluit geregeld dat er, in geval een hoger beroep bij strafzaken wordt ingetrokken, twee punten worden toegekend.

---

[13] Kamerstukken II 2012/13, 31 753, nr. 64.
[14] Zie de brieven aan de Eerste en Tweede Kamer naar aanleiding van de voorhangprocedure; Kamerstukken I 2013/14, 33 750-VI, Z en Kamerstukken II 2013/14, 31 753, nr. 86.

Overleveringszaak

Per 12 mei 2004 is de procedure rond de uitlevering binnen de Europese Unie vereenvoudigd. Vanaf die datum is op uitleveringen binnen de Europese Unie de Overleveringswet van toepassing, terwijl voor uitleveringen naar andere landen de Uitleveringswet bleef gelden.
Aan overleveringszaken, waarbij Nederland de ten uitvoer leggende lidstaat is, werd voor de inwerkingtreding van dit besluit hetzelfde aantal punten toegekend als voor uitleveringszaken. De negen punten die daarvoor staan doen geen recht aan de gemiddelde inspanningen die zijn gemoeid met overleveringszaken. Zes punten voor overleveringszaken waarbij Nederland de tenuitvoerleggende lidstaat is sluit beter aan bij de daadwerkelijke inspanningen.

Eén keer zitting (raadkamer)

Met de inwerkingtreding van dit besluit wordt, indien in een strafzaak in eerste aanleg of in hoger beroep over de gevangenhouding of gevangenneming van de rechtzoekende is geoordeeld, maar waarbij er slechts één raadkamer met de aanwezigheid van een advocaat heeft plaatsgevonden, het aantal punten niet met drie maar met twee verhoogd. Indien over de verlenging van de gevangenhouding wordt geoordeeld, wordt het aantal punten vervolgens eenmalig met één verhoogd. Dat doet recht aan het feit dat de tijdsbesteding door de raadsman samenhangt met het aantal keren dat een raadkamer plaatsvindt.

Beklagzaken detentie

Voor beklagzaken detentie gold een puntentoekenning van vijf. Met dit besluit wordt dat aantal teruggebracht naar drie punten. Drie punten voor dit type zaak sluit, zo blijkt uit het voorstel van het bestuur van de NVSA, beter aan bij de praktijk.

De leden van de D66-fractie in de Tweede Kamer verwijzen in het kader van de voorhangprocedure naar de bezuinigingen in het gevangeniswezen in relatie tot het toekennen van minderpunten voor beklagzaken. Ook vanuit de internetconsultatie is dit punt naar voren gebracht.
Verwezen zij naar wat ten algemene is opgemerkt over het aanpassen van de puntenaantallen in het straf(proces)recht.

Gijzeling Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften

Gijzelingszaken op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (hierna: de Wahv) die in aanmerking komen voor een toevoeging vallen onder de algemene noemer ‘bestuursrecht’ in de bijlage van het Bvr. De aard van dat type zaak en het beperkte werk dat er voor een advocaat gemiddeld uit voortvloeit rechtvaardigt dat er voor dit type zaak binnen de bijlage een aparte categorie wordt gecreëerd waaraan vier punten worden toegekend. Het werk voor de advocaat is doorgaans beperkt, omdat de juridisch inhoudelijke kant van de zaak, de vraag of de (verkeers)boete terecht is opgelegd, bij de beoordeling of het dwangmiddel moet worden toegewezen, niet aan de orde is. De kantonrechter beoordeelt enkel of oplegging van het dwangmiddel effect zal hebben. Als in dit kader een toevoeging wordt verstrekt zullen de werkzaamheden van de advocaat voornamelijk gericht zijn op het oplossen van de achterliggende oorzaak van de betalingsproblematiek van de rechtzoekende.

De leden van de SP-fractie in de Tweede Kamer hebben naar aanleiding van de voorhang gevraagd of het in de praktijk niet zo is dat rechtzoekenden geen vergoeding kunnen aanvragen voor gijzelingszaken.
Voorop staat dat in gijzelingszaken van de rechtzoekende mag worden verwacht dat hij zelf bij de kantonrechter de feitelijke argumenten in zijn zaak aanvoert. Bij de kantonrechter ligt namelijk geen juridisch inhoudelijke vraag meer voor, omdat de vraag of de (verkeers)boete terecht is opgelegd niet meer aan de orde is. De beslissing daarover is onherroepelijk en de betalingsverplichting staat vast. In bepaalde omstandigheden blijft het echter mogelijk voor een advocaat om voor de rechtzoekende een toevoeging aan te vragen in gijzelingszaken. Dit is onder meer het geval als er sprake is van een veelheid van (Wet Mulder-)zaken. De toevoeging zal er dan op gericht zijn om ook de achterliggende problematiek bij de rechtzoekende op te lossen. De advocaat moet bij de toevoegaanvraag in dit verband toelichten waarom de rechtzoekende niet in staat is om te betalen, om wat voor zaken het gaat en hoeveel. Ook moet hij vermelden welke werkzaamheden hij gaat verrichten om tot een oplossing te komen.[15]

[15] Zie de brieven aan de Eerste en Tweede Kamer naar aanleiding van de voorhangprocedure; Kamerstukken I 2013/14, 33 750-VI, Z en Kamerstukken II 2013/14, 31 753, nr. 86.

5.3 Verlaging vergoeding bewerkelijke strafzaken waarbij verdachten betrokken zijn

Voor bewerkelijke strafzaken waarbij verdachten zijn betrokken wordt de vergoeding per punt verlaagd met 4,5 procent. Deze maatregel komt in de plaats van de aanvankelijk voorgenomen bijstelling van het puntenaantal voor ondertoezichtstellingszaken. Met het schrappen van die maatregel was een besparingstekort van 1,4 miljoen euro gemoeid. De systematiek van de forfaitaire vergoedingen houdt zoals reeds aangegeven in dat een vergoeding wordt vastgesteld op basis van de gemiddelde tijdsbesteding aan een bepaald type zaak, en niet op basis van het daadwerkelijk aan die zaak bestede aantal uren. Wanneer een strafzaak echter vanwege de specifieke kenmerken daarvan bijzonder bewerkelijk is en de behandeling daarvan door de advocaat substantieel meer tijd vergt dan het aantal forfaitaire punten dat daarvoor staat, kan een advocaat een verzoek indienen voor een aanvullende vergoeding. De grens hiervoor is het moment waarop het aantal aan de zaak besteedde uren rechtsbijstand hoger is dan drie maal het aantal punten dat staat voor de betreffende zaak. Indien dat verzoek wordt gehonoreerd, krijgt de advocaat op grond van artikel 22 Bvr vanaf de hiervoor genoemde grens een uurvergoeding die gelijk is aan de vergoeding per punt.

De vergoeding voor bewerkelijke zaken in het strafrecht wordt met dit besluit gekort. De vergoeding van bewerkelijke zaken heeft, wanneer aan de vereisten voor toepassing is voldaan, geen forfaitair karakter; ieder aanvullend gewerkt uur wordt vergoed. Verreweg het grootste deel van de bewerkelijke zaken heeft betrekking op zaken in het strafrecht waarbij verdachten zijn betrokken. De winst in het beteugelen van de kosten van bewerkelijke zaken is dan ook primair te behalen bij bewerkelijke zaken op dat rechtsgebied. In het licht van het genoemde besparingstekort is daarom een verlaging van de vergoeding voor bewerkelijke strafzaken waarbij een verdachte is betrokken doorgevoerd. De korting van 4,5 procent heeft evenwel alleen betrekking op de strafzaken waarbij iemand als verdachte is aangemerkt conform artikel 27 Wetboek van Strafvordering en niet de aan het strafrecht verwante zaken, zoals zaken die betrekking hebben op vreemdelingenbewaring, uit- en overlevering, geschillen en beklagzaken gedetineerden en opname op grond van de Wet bijzondere opnemingen psychiatrische ziekenhuizen. Voor deze zaken blijft de vergoeding één punt per extra uur dat er aan wordt besteed. Hierbij is aangesloten bij het onderscheid tussen de ‘strafzaken verdachten’ en de ‘strafzaken niet-verdachten’ zoals deze reeds was opgenomen in de bijlage bij het Bvr.

5.4 Generieke verlaging vergoeding per punt

Met het maatregelenpakket zoals dat – na enkele bijstellingen – voorligt[16], wordt niet de noodzakelijke besparing gerealiseerd om het stelsel ook in de toekomst beheersbaar te houden (zie hierna ook het onderdeel financiële consequenties). Daarom wordt de generieke vergoeding per punt zoals geregeld in artikel 3, eerste lid, van het Bvr, in beperkte mate verlaagd. De verlaging vindt plaats in twee tranches. Voor verlaging in twee tranches is gekozen, omdat nog onvoldoende duidelijk is wat bepaalde voorstellen – voorstellen die niet zijn verwerkt in dit besluit, maar die worden opgenomen in een wetsvoorstel tot wijziging van de Wrb en een algemene maatregel van bestuur die samenhangt met de wetswijziging – van de stelselvernieuwing in financiële zin zullen opleveren. Deze verlaging vormt de eerste tranche. De leden van de ChristenUnie-fractie en de SP-fractie in de Tweede Kamer hebben naar aanleiding van de voorhang vragen gesteld over de verlaging van de vergoeding in de tweede tranche. In de reeds eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer van 18 februari 2014 is aangegeven dat het daarin weergegeven aangepaste maatregelenpakket ertoe leidt dat de noodzakelijke besparingen niet gehaald worden. Het tekort wordt naar verwachting in ieder geval ten dele gecompenseerd door de maatregel ten aanzien van clawback. De opbrengst van laatstgenoemde maatregel moet nog worden geraamd. Om die reden wordt de basisvergoeding nu in beperkte mate verlaagd. De eerste tranche is neergelegd in het voorliggende ontwerpbesluit. In de algemene maatregel van bestuur die – samen met het wetsvoorstel – de overige onderdelen van de stelselvernieuwing vorm gaat geven, zal de tweede tranche worden neergelegd, voor zover nodig om de vereiste besparingen te behalen. Deze tweede tranche wordt ingevoerd in 2016.

5.5 Kennelijke afdoening in het bestuursrecht

Per 1 oktober 2013 is in het Bvr[17] neergelegd dat aan een procedure die eindigt in een kennelijke afdoening twee punten worden toegekend. In de eerdergenoemde brief van 18 februari 2014[18] staat dat in de praktijk blijkt dat vooral in vreemdelingenzaken een kennelijke afdoening niet zonder meer betekent dat het om een eenvoudige zaak gaat. In de brief is aangekondigd dat deze zienswijze met zich brengt dat de betreffende maatregel inzake de kennelijke afdoening zal worden ingetrokken. Met

---

[16] Kamerstukken II 2012–2013, 31 753, nr. 64 en Kamerstukken II 2013–2014, 31 753, nr. 70.
[17] Stb. 2013, 345.
[18] Kamerstukken II 2013–2014, 31 753, nr. 70. Zie ook de Kamervragen met antwoorden hierover (Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 1241).

ingang van 15 februari 2014 wordt, vooruitlopende op de onderhavige wijziging van het Bvr, reeds door de raad uitvoering gegeven aan deze intrekking. In het algemeen overleg met de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 26 maart 2014 is het intrekken van deze maatregel wederom aangekondigd. In het onderhavige besluit is aan deze aankondiging uitvoering gegeven.

5.6 Vaststelling financiële draagkracht bij geschil met voogd of voogden

De in deze paragraaf beschreven maatregel maakt geen onderdeel uit van de stelselvernieuwing. Aangezien de maatregel een wijziging in het Bebr betreft, is van de gelegenheid gebruik gemaakt deze wijziging in het onderhavige besluit op te nemen.

Op 5 juli 2012 bracht de Kinderombudsman een adviesrapport (hierna: het rapport) uit over de waarborging van de stem en de belangen van kinderen in de praktijk met als titel 'De bijzondere curator, een lot uit de loterij?'.[19] De Kinderombudsman doet in het rapport 11 aanbevelingen. Uit de negende aanbeveling komt naar voren dat in het Bebr is bepaald dat een minderjarige geen eigen bijdrage hoeft te betalen bij conflicten met de ouders. De Kinderombudsman beveelt aan om deze regeling in aansluiting op artikel 1:250 van het Burgerlijk Wetboek (BW) gelijk te stellen voor conflicten met de voogd. Hierin wordt met de in het onderhavige besluit opgenomen wijziging van artikel 8 van het Bebr voorzien.

6. Financiële consequenties

6.1 Besparingen per maatregel

Zoals in de inleiding van het algemeen deel van deze nota van toelichting al is opgemerkt zijn de in dit besluit opgenomen maatregelen nodig om enkele noodzakelijke beperkingen in uitgaven door te kunnen voeren om het stelsel in de toekomst beheersbaar te houden. De financiële druk op het stelsel is groot. De onderstaande tabel maakt de uitgaven van het stelsel inzichtelijk.

Uitgaven stelsel	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Totaal (mln.)	388	417	426	452	472	485	495	498

Tussen 2002 en 2013 zijn de kosten van het huidige stelsel toegenomen van ongeveer € 330 miljoen naar ongeveer € 498 miljoen. Van deze toename van € 168 miljoen is circa € 73 miljoen het gevolg van de ontwikkeling van de inflatie. Bovenop de inflatie zijn de kosten van rechtsbijstand toegenomen met circa € 95 miljoen. Dat wil zeggen dat in elf jaar tijd het budget is toegenomen met ruim 23 procent bovenop de inflatie.[20] Vanuit de noodzaak om het stelsel in de toekomst beheersbaar te houden zijn in dit besluit maatregelen opgenomen die nodig zijn om een deel van de structurele besparing te realiseren.

Met dit besluit worden de volgende besparingen geboekt:

1. *Tijdelijke uitschakeling indexering vergoedingen advocatuur*
   Bij indexering van de vergoedingen voor de advocatuur, zouden de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand de komende jaren blijven toenemen. De uitgaven in 2018 zouden circa € 16,9 miljoen hoger zijn dan in de situatie waarin niet wordt geïndexeerd. Door de indexeringen van de vergoeding voor de advocatuur tot en met 2018 tijdelijk uit te schakelen wordt deze toename in de uitgaven beperkt. In 2015 gaat het om een besparing van € 4,2 miljoen, in 2016 van € 8,4 miljoen en in 2017 van € 12,6 miljoen.

2. *Puntenverlaging onderdelen strafprocesrecht*
   Met het overnemen van het voorstel van het bestuur van de NVSA (op het onderdeel van de ondertoezichtstellingszaken na) om de puntenaantallen van een aantal zaaktypen binnen het strafprocesrecht te verlagen en het opnemen in het Bvr van het zaaktype supersnelrecht wordt, met inachtneming van de uitgangspunten van het forfaitaire systeem (zie hiervoor), meer recht gedaan aan het werk dat voor een advocaat gemiddeld is gemoeid met die zaaktypen. Met het verlagen van de puntenaantallen is een besparing gemoeid van € 6,7 miljoen per jaar. Dit bedrag

[19] http://www.dekinderombudsman.nl/92/ouders-professionals/publicaties/rapport-bijzondere-curator-een-lot-uit-de-loterij/?id=178.
[20] Voor de vergelijkbaarheid is relevant dat vanaf 2006 in dit budget ook de kosten voor tolk- en vertaaldiensten bij rechtsbijstand zijn opgenomen. Zie ook de Kamerstukken II 2013–2014, 31 753, nr. 70.

is gebaseerd op het aantal afgegeven toevoegingen per zaaktype en de verlaging van het aantal punten.

Supersnelrecht
Supersnelrecht is een nieuwe categorie waarvoor specifiek punten worden toegekend, in afwijking van de reguliere vergoeding voor strafzaken. Deze zaken worden nog niet apart geregistreerd, maar op basis van ervaringsgegevens wordt uitgegaan van een zaaksaantal van ongeveer 3.000 in 2013. De verlaging laat zich verantwoorden doordat gebleken is dat er in de praktijk veel minder tijd wordt besteed aan dat type zaak dan wordt gerechtvaardigd door het aantal punten dat er gemiddeld voor wordt gekregen. Met deze maatregel wordt een besparing opgebracht van € 1,9 miljoen.

Ingetrokken hoger beroep
Uitgaande van 4.000 zaken in 2013 en een verlaging van drie punten wordt een besparing gerealiseerd van € 1,6 miljoen.

Overleveringszaak
In 2013 waren er 550 uitleverings- en overleveringszaken waarin een toevoeging is verstrekt (510 ambtshalve en 40 regulier). Overleveringszaken werden niet als afzonderlijke categorie onderscheiden in het Bvr en werden als zodanig ook niet afzonderlijk geregistreerd. Aan die zaken werd het puntenaantal toegekend dat voor uitleveringszaken geldt, te weten negen. Een verlaging met drie punten levert een besparing op van € 0,2 miljoen.

Eén keer zitting (raadkamer)
Het aantal zaken binnen het stelsel waarbij in een strafzaak in eerste aanleg of in hoger beroep over de gevangenhouding of gevangenneming van de rechtzoekende is geoordeeld en er slechts één raadkamer met aanwezigheid van een advocaat heeft plaatsgevonden, was ruim 8.000 in 2013. Een bijstelling van het aantal punten in dit type zaak met één punt levert een besparing op van € 1 miljoen.

Beklagzaken detentie
Uitgaande van ongeveer 4.500 beklagzaken in 2013 wordt een besparing gerealiseerd van € 1,2 miljoen.

Gijzeling Wahv
Uitgaande van ten minste 1.500 zaken in 2013 wordt een besparing gerealiseerd van circa € 0,8 miljoen.

3. *Verlaging vergoeding bewerkelijke strafzaken waarbij verdachten zijn betrokken*
De vergoeding in bewerkelijke strafzaken waarbij verdachten zijn betrokken is verlaagd met 4,5 procent. Dit betekent dat in die zaken 0,955 punt per uur wordt toegekend. Op grond van het vigerende basisbedrag van € 105,61 wordt derhalve in deze zaken de vergoeding verlaagd met € 4,75 tot € 100,86. Met deze maatregel wordt een besparing gerealiseerd van € 1,4 miljoen.

4. *Generieke verlaging vergoeding per punt*
Deze maatregel wordt in twee tranches doorgevoerd. Omdat de overige maatregelen in het kader van de stelselvernieuwing niet voldoende zijn om het stelsel ook in de toekomst beheersbaar te houden, is een verlaging van de vergoeding per punt nodig om te kunnen komen tot de besparing. Met dit besluit wordt de vergoeding met € 0,35 verlaagd tot € 105,61 per punt. Daarmee is de vergoeding per punt nog altijd hoger dan het basisbedrag zoals dat gold per 1 oktober 2013 (€ 104,85). Met deze maatregel wordt een besparing gerealiseerd van € 1,1 miljoen.

6.2 Afschaffen maatregel kennelijke afdoening bestuursrecht

Met de in het Besluit aanpassingen eigen bijdrage rechtzoekenden en vergoeding rechtsbijstandverleners[21] geregelde maatregel waarbij aan een procedure die eindigt in een kennelijke afdoening twee punten worden toegekend, werd beoogd € 3 miljoen jaarlijks te besparen. Aangezien de maatregel wordt ingetrokken is binnen de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie in alternatieve dekking voorzien van dit bedrag.

[21] Stb. 2013, 245.

6.3 Vaststelling financiële draagkracht bij geschil met voogd of voogden

Uit de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2011[22] blijkt dat het aantal toevoegingen verleend ten behoeve van minderjarigen in 2011 circa 28.000 bedroeg. Daarvan hadden er niet meer dan 907 betrekking op zaken op het gebied van ouderlijke macht en voogdij. De verwachting is aldus dat de financiële consequenties van de onderhavige maatregel zeer beperkt zijn.

7. Administratieve lasten

De maatregelen in dit besluit leiden niet tot een wijziging van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

Tot op heden werden de inkomensgrenzen en de hoogte van de eigen bijdragen, bedoeld in artikel 2 Bebr, jaarlijks per 1 januari automatisch geïndexeerd volgens de in het eerste lid van artikel 3 genoemde formule. Met de toevoeging van een nieuw derde lid is geregeld dat in afwijking van het eerste lid de eigen bijdragen en de korting op de eigen bijdrage in de periode tot 1 januari 2019 niet worden geïndexeerd, doordat het tweede lid in de periode tot 1 januari 2019 buiten toepassing wordt gelaten. Voor een onderbouwing van deze maatregel zij verwezen naar paragraaf 5.1 van het algemeen deel van deze nota van toelichting. In het overgangsrecht zoals opgenomen in artikel IV van dit besluit is bepaald dat dit lid komt te vervallen per 1 januari 2019. Daarmee wordt de tijdelijkheid van deze maatregel vastgelegd.

Artikel I, onderdeel B

Met de toevoeging van ‘voogd of voogden’ in artikel 8, onderdeel c, is bereikt dat naast conflicten tussen de minderjarige rechtzoekende en zijn of haar ouder of ouders tevens bij conflicten tussen de minderjarige rechtzoekende en zijn of haar voogd of voogden de financiële draagkracht van de ouder of ouders buiten beschouwing wordt gelaten.

In artikel 8 Bebr was reeds geregeld in welke gevallen het inkomen van ouders van een minderjarig kind niet in aanmerking wordt genomen bij de vaststelling van de financiële draagkracht van de minderjarige. Zo wordt het inkomen van de ouders van een minderjarige buiten beschouwing gelaten als een toevoeging wordt aangevraagd door de minderjarige voor een geschil met zijn ouders. Als het inkomen van de ouders bij een dergelijke aanvraag meegenomen zou worden dan zou de situatie kunnen ontstaan dat de toevoegingsaanvraag wordt afgewezen, omdat het inkomen van de ouders boven de in de Wrb neergelegde norm ligt. De minderjarige zou in dat geval zijn ouders moeten vragen om (rechts)bijstand voor een geschil dat hij met hen heeft. Dat de ouders aan een dergelijk verzoek van de minderjarige gehoor zullen geven is maar zeer de vraag. De bepaling in artikel 8 Bebr voorkomt dat de minderjarige in dat geval verstoken blijft van rechtsbijstand.

Als tussen een minderjarige en zijn voogd(en) een conflict ontstaat en de minderjarige vraagt daarvoor een toevoeging aan, dan werd op basis van artikel 8, onderdeel c, Bebr voor de vaststelling van de financiële draagkracht het inkomen van de ouders in aanmerking genomen. Als het inkomen van de ouders in dat geval boven de in de Wrb genoemde grens uitkomt, dan werd de aanvraag voor een toevoeging door de minderjarige afgewezen. Er werd dan verondersteld dat de ouder(s) van de minderjarige financieel kunnen bijdragen in de procedure. In dat geval zou de minderjarige voor rechtsbijstand in het geschil met zijn voogd dus bij zijn ouders moeten aankloppen. De relatie tussen een minderjarige en zijn ouders ligt echter veelal gecompliceerd als er een voogd is benoemd. In de praktijk is gebleken dat, gelet op deze complexe verhouding, (financiële) bijstand van de ouder(s) voor de minderjarige in zijn geschil met de voogd(en) niet vanzelfsprekend is. Bijvoorbeeld omdat de minderjarige zijn ouders niet om (financiële) bijstand kan of wil vragen of omdat de ouders te kennen geven dat zij niet bereid zijn om de minderjarige (financieel) bij te staan in het geschil met zijn voogd(en). De minderjarige zou in deze gevallen verstoken blijven van rechtsbijstand. Dit wordt als onwenselijk beschouwd. De aanbeveling van de Kinderombudsman om artikel 8, onderdeel c, Bebr aan te laten sluiten op artikel 1:250 BW, waarin eveneens zowel conflicten met de ouder(s) als conflicten met de voogd worden genoemd, is door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie dan ook omarmd in zijn brief aan de Kinderombudsman van 16 oktober 2012, waarin de Staatssecretaris reageert op de aanbevelingen van de Kinderombudsman. Deze brief is als afschrift bij de brief van

[22] http://www.rvr.org/nl/subhome_rbv/Onderzoeken,Onderzoeken_MGR.html.

22 februari 2013[23] aan de Voorzitter van de Tweede Kamer gezonden.

Als er geen financiële drempel is om de minderjarige toe te laten tot de gesubsidieerde rechtsbijstand, bepaalt artikel 6 Bebr vervolgens dat geen eigen bijdrage wordt opgelegd ten hoeve van rechtsbijstand aan minderjarigen ten behoeve van wie een bijzonder curator als bedoeld in artikel 1:250 BW is benoemd. Door deze algemene verwijzing naar artikel 1:250 BW zal geen eigen bijdrage worden opgelegd in zowel de situatie dat het een geschil betreft tussen de minderjarige en zijn ouders als het geval dat de minderjarige een conflict heeft met zijn voogd(en).

Artikel II, onderdeel A

In het eerste lid wordt de hoogte van het basisbedrag per 1 januari 2015 vastgesteld op € 105,61. Met de toevoeging van een vierde lid is geregeld dat in afwijking van het eerste lid het basisbedrag en de vergoeding voor administratieve kosten in de periode tot 1 januari 2019 niet worden geïndexeerd. Voor een onderbouwing van deze maatregel zij verwezen naar paragraaf 5.1 van het algemeen deel van deze nota van toelichting. In het overgangsrecht zoals opgenomen in artikel IV van dit besluit is bepaald dat dit lid komt te vervallen per 1 januari 2019. Daarmee wordt de tijdelijkheid van deze maatregel vastgelegd.

Artikel II, onderdelen B tot en met D en F

Deze onderdelen betreffen het terugdraaien van de maatregel van een lagere vergoeding bij een kennelijke afdoening van de zaak. Deze maatregel is met ingang van 1 oktober 2013 ingevoerd met het Besluit aanpassingen eigen bijdrage rechtzoekenden en vergoeding rechtsbijstandverleners. Verwezen zij naar paragraaf 5.5 van het algemeen deel van deze nota van toelichting. Onderdeel B van dit artikel laat het tweede lid, dat betrekking had op de kennelijkenmaatregel, vervallen. De overige leden zijn vernummerd. In wijzigingsonderdeel C, onderdeel 1, wordt de aanhef van het eerste lid van artikel 5a gewijzigd, aangezien het niet langer noodzakelijk is het vervallen tweede lid van artikel 5 uit te zonderen van de bepalingen in artikel 5a. Met de wijziging opgenomen in onderdeel 2 wordt in het vijfde lid de uitzondering die betrekking had op het vervallen tweede lid van artikel 5 verwijderd. Onderdeel F regelt dat het tweede lid, waarin de maatregel inzake kennelijk zaken op het gebied van het strafrecht was geregeld, is vervallen. Aangezien artikel 19 geen eerste lid meer kent, was het tevens noodzakelijk de verwijzing naar dat eerste lid in artikel 15, vierde lid, te laten vervallen. Dit is geregeld in onderdeel D.

Artikel II, onderdeel E

In het nieuwe tweede lid van artikel 16 is geregeld dat het aantal toe te kennen punten niet met drie punten, maar met twee punten wordt verhoogd indien er slechts één raadkamer waarbij een advocaat aanwezig was heeft plaatsgevonden. Door vernummering is thans in plaats van in het tweede lid in het derde lid geregeld dat de verhoging van het aantal punten niet geldt in zaken betreffende vreemdelingenbewaring. Voor een onderbouwing van deze maatregel zij verwezen naar paragraaf 4.2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Artikel II, onderdeel G

In het nieuwe artikel 19a is geregeld dat indien in een strafzaak een hoger beroep wordt ingetrokken twee punten worden toegekend in plaats van de in artikel 19, 19a en de bijlage bij het Bvr genoemde aantal voor de desbetreffende categorie strafzaken. Voor een onderbouwing van deze maatregel zij verwezen naar paragraaf 5.2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Artikel II, onderdeel H

In het nieuw vastgestelde artikel 22 is een onderscheid aangebracht tussen strafzaken inzake verdachten en strafzaken inzake niet-verdachten. Voor het bepalen van de zaken in de eerste categorie, de zogenoemde strafzaken verdachten, is verwezen naar de bijlage bij het Bvr. Daarin staat aangegeven welke strafzaken vallen onder de categorie ‘strafzaken verdachten’. Wat betreft de vertaling van deze strafzaken in zaakcodes, zoals die zijn opgesteld door de raad, zij verwezen naar de website van de raad.[24] Het betreft hier de strafzaken met een S-code. Voor deze bewerkelijke zaken geldt een korting van 4,5 procent op de basisvergoeding. Er wordt aldus per extra uur dat aan de zaak wordt besteed boven de in dit artikel genoemde grens 0,955 punt toegekend. De strafzaken die vallen in de categorie ‘strafzaken niet-verdachten’ zijn tevens gedefinieerd in de bijlage bij het Bvr. Het betreft hier de

---

[23] Kamerstukken II 2012–2013, 31 753, nr. 56.
[24] http://kenniswijzer.rvr.org/werkinstructies-toevoegen/zaakcodelijst.html.

strafzaken die bij de raad worden aangeduid met een Z-code. Voor deze zaken geldt op grond van het tweede lid dat voor bewerkelijke zaken één punt wordt toegekend per extra uur dat aan de zaak wordt besteed boven de in dit artikel genoemde grens.

Artikel II, onderdeel I

Dit onderdeel wijzigt de bijlage ten aanzien van het aantal toe te kennen punten voor enkele categorieën rechtsterreinen of soorten zaken. Het betreft de gijzeling op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, supersnelrechtzittingen, zaken op basis van de Overleveringswet en de beklagzaken gedetineerden. Voor een onderbouwing van deze maatregel zij verwezen naar paragraaf 5.2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Artikel III

Dit eerste lid van dit artikel bepaalt het overgangsregime voor de maatregelen zoals deze zijn opgenomen in dit besluit ten aanzien van de indexering van de eigen bijdrage en de inkomensgrenzen. Op het moment dat dit besluit in werking treedt, zijn er zaken waarvoor al een toevoeging is aangevraagd en die nog afwikkeling behoeven. Het Bebr zoals dat luidde op de dag vóór de dag van inwerkingtreding van het onderhavige besluit blijft van toepassing op alle aanvragen om een toevoeging die door het bestuur van de raad zijn ontvangen vóór de dag van deze inwerkingtreding. Hiermee wordt bereikt dat een al ingezet traject op basis van het op dat moment geldende recht kan worden afgedaan. Hetzelfde geldt voor het Bvr ten aanzien van de vergoeding die aan de rechtshulpverlener wordt uitgekeerd door het bestuur van de raad. Op het moment dat dit besluit in werking treedt, zijn er zaken waarvoor al een toevoeging is verleend en die nog afgewikkeld moeten worden. Het Bvr zoals dat luidde op de dag vóór de dag van inwerkingtreding van het onderhavige besluit blijft van toepassing op alle aanvragen om een toevoeging die door het bestuur van de raad zijn ontvangen vóór de dag van deze inwerkingtreding. De op grond van dit wijzigingsbesluit nieuwe of gewijzigde puntentoekenningen op grond van de artikelen 16, tweede lid, 19a en de bijlage bij het Bvr gelden dus voor toevoegingen aangevraagd na de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit. Daarbij is van belang dat de hoogte van de basisvergoeding die voor ieder punt van de toevoegingsvergoeding wordt uitgekeerd, aan de afgiftedatum van de toevoeging is gekoppeld. Dit vloeit voort uit artikel 3, derde lid, Bvr.

Artikel IV

In de artikelen I, onderdeel A, en II, onderdeel A, is geregeld dat de indexering van de eigen bijdrage en de korting op de eigen bijdrage en de indexering van het basisbedrag en de vergoeding voor administratieve kosten, zoals deze worden uitgekeerd aan de rechtsbijstandsverlener, worden stopgezet tot en met 2018. Dit is neergelegd in een nieuw derde lid van artikel 3 Bebr, respectievelijk nieuw vierde lid van artikel 3 Bvr. In het onderhavige artikel is geregeld dat deze beide leden komen te vervallen met ingang van 1 januari 2019. Vanaf dat moment zullen deze bedragen weer geïndexeerd worden.

Artikel V

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van dit besluit met ingang van 1 januari 2015. Ten aanzien van de bepalingen die betrekking hebben op het terugdraaien van de maatregelen inzake de kennelijke afdoeningen is in het tweede lid geregeld dat deze terugwerken tot en met 15 februari 2014. Verwezen zij naar paragraaf 5.5 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,